

# 地方立法中的公民参与机制述评\*

——以深圳经济特区为例

秦博文

(中国人民大学国际关系学院, 北京 100872)

**[摘要]** 公民参与地方立法是我国公民政治参与的一种重要的制度化形式,是实现人民民主、推进法治建设的必然要求,现行《立法法》第6条明确规定:“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,坚持立法公开,保障人民通过多种途径参与立法活动”。本文以深圳经济特区为例,对其立法过程中的公民参与机制进行考察。与深圳经济特区立法的发展变迁轨迹相似,深圳经济特区公民参与立法可以分为起步阶段、成长阶段和快速发展阶段3个各具特色的阶段。通过30余年的建设,深圳地方立法工作从简单地强调有法可依逐步转变为重视立法程序的科学性和民主性,从单纯的部门立法模式转变为引导社会公众广泛参与。具体而言,深圳市人大及其常委会通过出台一系列保障公民立法参与的法规规章、建立完善立法听证会、基层立法联系点等制度、将开门立法贯穿立法全过程、拓宽人大代表履职渠道等举措,使得立法公民参与的内容越发深入、公民参与的形式不断扩展、公众意见也充分在法规中得到体现。只有坚持保障公众的立法参与权利,实施民主立法和科学立法,才能丰富完善全过程人民民主的制度内涵,推动中国特色社会主义政治制度的有序发展。因此,深圳乃至全国各地地方立法中的公民参与问题,仍然需要学界长期关注和探讨。

**[关键词]** 全过程人民民主 公民参与 立法参与 地方立法 深圳

**[中图分类号]** D921 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2023)03-0034-13

1990年12月,深圳市依法召开了第一届人民代表大会,选举产生了深圳市人民代表大会常务委员会。1992年7月,第七届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过了《关于授权深圳市人民代表大会及其常务委员会和深圳市人民政府分别制定法规和规章在深圳经济特区实施的决定》,授予深圳市经济特区立法权。2000年《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)颁布实施,深圳在保留经济特区

立法权的同时获得了较大的市立法权,其中,经济特区范围仅限制在罗湖区、福田区、南山区和盐田区,较大的市立法权则涵盖整个深圳市。2010年,国务院发布《关于扩大深圳经济特区范围的批复》(以下简称《批复》),同意将深圳经济特区范围扩大到深圳全市,将宝安、龙岗两区纳入特区范围,经济特区立法权和较大市立法权在地域范围上重合起来,结束了“一市两法”问题。深圳市位于改革开放前沿阵地,

收稿日期:2022-08-08;修回日期:2022-10-24

\*基金项目:国家社会科学基金项目“地方立法中的公民参与机制研究”(16BZZ023)

作者简介:秦博文,博士研究生,主要从事人大制度、地方立法研究。

是经济特区建设的典型代表。作为中国特色社会主义先行示范区,深圳经济特区在地方立法及其公民参与立法机制建设方面也进行着丰富多样而且卓有成效的探索。

与此同时,学术界也开始对深圳经济特区保障公民参与立法的机制建设情况进行了初步的梳理,这些研究大致可以分为两类,第一类主要针对公民参与地方立法的某一种具体机制进行探讨。例如,有研究者以深圳市人大常委会2003年7月举行的立法听证会为研究对象,对当时深圳特区立法听证的规则、操作过程、绩效及存在问题进行了分析,提出应进一步保证听证代表的广泛性,拓宽市民获取立法听证信息的渠道;<sup>[1]</sup>有学者总结了2000年至2013年间深圳市人大举行6次立法听证会的听证程序,认为现实运行状况存在组织听证成本较高、缺乏听证激励机制、听证内容难以理解、直接相关人员参与不足、听证会具体制度安排不利于听取民意等问题;<sup>[2]</sup>有学者分析了深圳龙岗街道人大工委在基层立法协商中的作用,认为龙岗街道人大工委通过创设“立法议事会”,组织开展“代表走基层”,构筑立体式、多层次的基层立法协商网络平台等办法在基层立法协商过程中扮演了作为多元主体沟通机制的角色。<sup>[3]</sup>第二类研究主要是在深圳经济特区立法情况进行整体性研究的过程中,涉及公民参与的内容。例如,有学者认为深圳特区立法创新体现在立法体制的建构上,其中包括深圳市人大及其常委会引入立法听证机制的正式立法体制和“公开立法”、征询专家意见的非正式立法体制建构,并认为深圳地方“立法权试验”对其他地方都具有参照意义,并在新的历史条件下有较大的创新空间。<sup>[4]</sup>有学者通过分析中国特色社会主义深圳法治建设的内在逻辑,认为只有同时建立健全立法评估机制和建构公众立法参与机制,才能最大限度彰显经济特区法规的民主性和科学性。<sup>[5]</sup>有学者通过对公众参与地方人大立法存在的问题和原因的研究,提出深圳开展公众参与地方立法存在参与主体热

情不高、征求意见范围缺乏规范、征求意见程序不够细致、参与实效仍然不足等问题,并针对性地提出一定的完善建议。<sup>[6]</sup>

总体而言,学界现有关于深圳经济特区立法中的公民参与研究中,无论是对单一机制的分析还是整体性的归纳研究均较为缺乏。因此,本文将在简要回顾深圳经济特区立法发展变迁的基础上,分析深圳市人大及政府在地方立法公民参与中的制度安排及运作,为未来公民参与地方立法的进一步完善提供参考。

## 一、深圳经济特区立法的演变过程

深圳的地方立法总体上大致可以分成三个阶段。第一阶段是1992年至2000年《立法法》颁布实施,这一时期深圳只有经济特区立法权。深圳市第一届人大(1990—1994年)和第二届(1994—1999年)分别制定了44项和71项法规。这段时期的立法工作多以维护基本社会秩序和规范特区经济秩序为主,同时发挥特区立法的“试验田”作用,在国内尚无先例的情况下,借鉴我国香港地区及国外成功经验先行先试了一批特区法规。第二阶段是2000年至2010年,这一时期立法以较大市法规为主,第三届(2000—2004年)和第四届(2005—2009年)人大分别制定了37项和35项法规。同时这一时期开始着重修订、修改和废止地方性法规,特别是在第三届人大制定、修订、修改和废止的123项地方性法规中,修订和修改数量达到70项、废止14项,占该届总数的68%。而在第四届人大的五年时间内,修正和修订地方性法规20项,废止12项。第三阶段是2010年至今。2010年,为解决长期以来困扰深圳的特区内发展不平衡、特区发展空间局限和“一市两法”等问题,国务院批复深圳经济特区范围扩大到深圳全市,从此深圳经济特区立法权和较大的市立法权适用范围重合,这一时期基本只使用经济特区立法权。第五届(2010—2014年)和第六届

(2015—2021年<sup>①</sup>)人大分别制定了28项和31项法规(图1)。

随着深圳人大立法程序的逐渐完善,法治建设进入了一个新的阶段。为适应粤港澳大湾区和深圳建设中国特色社会主义先行示范区的法治要求,配合机构改革和行政机关职能调整,立法质量成为立法工作的核心目标,尤其是2019年,深圳市人大分批次对133件现行有效法规进行了技术性修改,是自有立法权以来修改法规数最多的一年。深圳市人大及其常委会通过近30年的立法实践,共制定、修改地方性法规超过400项,拥有较为丰富的立法经验。与之相对应的是深圳市人大常委会在坚持公民参与立法方面也进行了积极的探索和创新,取得了一定的成绩。

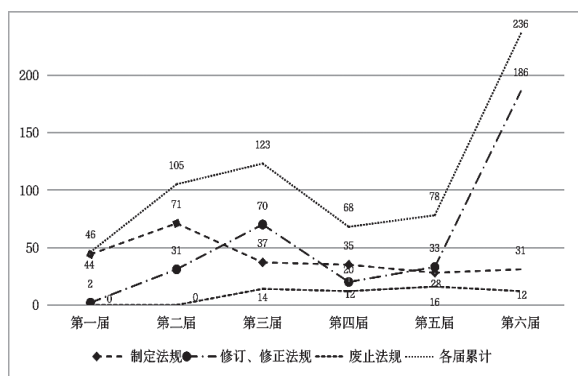


图1 深圳市各届人大及其常委会立法数量(单位:项)

## 二、深圳经济特区立法公民参与机制的兴起与发展

与深圳市人大立法变迁的情况相似,深圳市地方立法公民参与同样可以大致分成三个阶段。

### 1. 起步阶段(1992年—2000年)

深圳市人民代表大会常务委员会于1990年选举产生,1992年才获得经济特区立法权,距离深圳经济特区成立已经过去十余年,法治建设滞后于经济发展,“重立法数量、轻立

法质量”现象比较突出,<sup>[6](P39)</sup>多数立法都是以维护基本社会秩序和关于人大及其常委会自身建设类法规为主。同时,深圳市人大借鉴国外和香港地区的成功经验,制定了一批先行先试类立法。因此,这段时期深圳市开展公民立法参与的途径相对有限,主要以立法直接相关单位征询意见为主,同时辅以较小规模的立法座谈会和小范围的公众意见征询。

以1994年《深圳经济特区住宅区物业管理条例》的颁布出台为例,80年代末期,深圳开始住房制度改革,深圳市政府各职能部门在住宅区管理方面各自为政,特别是企业开发的商品房住宅区管理自成体系,缺乏一个统一的管理办法。深圳市房管局长期就如何推广市物业管理公司的管理经验、如何建立物业管理市场、如何有效地提升物业管理水平、是否可以引入香港的公共屋村物业管理办法等问题缺乏相对明确的答案。基于此,自1988年开始,深圳市房管局定期牵头举办由政府各职能部门和各方面相关人员参加的一系列研讨会、座谈会、论证会等,这些会议围绕物业管理建设的基础问题反复进行讨论。据不完全统计,围绕该条例制定的相关会议共计超过了100次。同时深圳市政府有关领导就住宅区管理问题进行的专题会议也有4次。经过漫长的研讨、论证和审议,深圳市先后颁布了《住宅区管理实施细则》(1988年)、《住宅区管理办法》(1989年)、《深圳经济特区住宅区管理规定》(1990年)。深圳市人大获得立法权后,住宅局会同政府相关部门和企业代表开始了《条例》的起草工作。在时任深圳市人大法工委主任张灵汉领导下,多次就《条例》草案组织进行社会调研,同时还将《条例》草案全文刊登在《深圳特区报》上,面向全社会征求意见。此后市人大法工委对收集上来的80多条意见整理分发并组织有关部门领导和专家学者进

<sup>①</sup>2020年4月,深圳市第六届人民代表大会常务委员会第四十一次会议决定,适当推迟原定于2020年5月10日前选出深圳市第七届人民代表大会代表的时间。2021年1月20日,广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议决定,深圳市第七届人民代表大会代表选举至2021年5月底以前选出。

行讨论,最终经过反复审议,《深圳经济特区住宅区物业管理条例》得以在1994年出台,这也是我国第一部地方性物业管理法规,对物业管理行业做出了重大贡献,也为2003年国家颁布《物业管理条例》提供了立法经验。<sup>[7]</sup>

除《深圳经济特区住宅区物业管理条例》外,《深圳经济特区股份有限公司条例》(1993年)、《深圳经济特区有限责任公司条例》(1993年)、《深圳经济特区律师条例》(1995年)、《深圳经济特区燃气管理条例》(1996年)、《深圳经济特区旅游管理条例》(1997年)等一批先行先试类法规的立法参与特点都大致相似,即主要通过座谈会听取有关方面的意见,但此类座谈会社会参与面较窄,普通公民基本没有机会参加。能保证公众参与的举措基本只有报纸收集意见和建议,但因传统媒体的传播速度相对滞后,民意反映不够便捷,再加上本身民众参与热情不高,因此这段时间公民参与立法较为有限。

但这段时期深圳市在保障公民参与方面仍不乏一些亮点:深圳于1993年开始实行价格审价制度,该制度规定政府在制定或调整与公众生活相关的商品和服务价格时,须召开听证会征求消费者、经营者和相关专家的意见。这一制度被广泛视为我国听证制度的萌芽。<sup>[8]</sup>1999年,深圳市人大计划预算委员会制订了全国首个地方人大的部门立法听证规则,即《深圳市人大计划预算委员会听证制度》,该制度规定“公民可以旁听听证会”,首次在规定中写明了普通公民可以参加听证会。

## 2. 成长阶段(2000年—2010年)

深圳市地方立法公民参与发展的第二阶段是从2000年至2010年。2000年3月《立法法》颁布实施。其中第36条明确规定“列入常务委员会会议议程的法律案,法律委员会、有关的专门委员会和常务委员会工作机构应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式”,首次将立法座谈会、立法论证会和立法听证会等立法参与形式作出原

则性的规定,为地方人大立法实施立法参与提供了规范保障。此外,《立法法》第72条赋予了经济特区所在地的市以较大的市立法权,这也意味着深圳市人大自此同时拥有经济特区立法权和较大的市立法权。立法范围扩大到全市,深圳市人大立法步伐明显加快,同时深圳市人大在保障公民参与立法方面的案例也在显著增加,相关部门在立法听证会、立法座谈会和公开征求意见方面均进行了重点探索,公众有序的立法参与程度也在明显提高。

以《深圳市人大计划预算委员会听证制度》出台为契机,2000年11月28日,深圳市人大常委会计划预算委员会就《深圳经济特区审计监督条例(草案)》举办立法听证会,这次听证会不仅是深圳市人大常委会获得立法权8年多来的第一次立法听证会,也是2000年《立法法》颁布之后全国第一次依照听证规则举行的立法听证会。市人大计划预算委员会就“市政府投资项目审计中心”管理体制问题进行听证。这次听证会先后由市审计局、政府投资项目审计中心、市规划国土局、市财政局等单位有关负责人以及广东省审计厅、国家审计署驻深特派办、市法制局的专家证人和旁听人员代表进行作证。<sup>[9]</sup>不过在实际听证过程中,深圳市听证陈述人的发言时间是5分钟。<sup>[10]</sup>也就是说,普通民众作为“旁听人员”,在这次听证会方面的陈述时间是极为有限的,绝大部分时间还是由政府各职能部门和相关专业人士参与讨论。

但不可忽视的是,这是第一次普通民众可以参与的立法听证会,是深圳市立法程序民主化过程中具有开创意义的重要实践。在《深圳市人大计划预算委员会听证制度》和首次立法听证会的先行带动下,2001年11月深圳市第三届人大常委会第十一次会议审议通过了《深圳市人民代表大会常务委员会听证条例》(以下简称《听证条例》),《听证条例》从听证提起、听证主体、听证会程序、听证报告等若干方面明确了立法听证的详细规定,这也是国内首部由立法机构制订的地方性立法听证规则。

表1 2000年—2010年深圳召开立法听证会情况<sup>[2]</sup>

时间	地方性法规草案
2002年1月24日	《深圳经济特区人才市场管理条例(草案)》
2003年7月15日	《深圳市机动车停放管理条例(草案)》
2003年9月9日	《深圳经济特区道路交通管理处罚条例(草案)》
2008年9月9日	《深圳经济特区无线电管理条例(草案)》

《听证条例》颁布之后,深圳市人大常委会法制工作委员会在2000年至2010年10年间先后进行了4次立法听证会,深圳市的听证制度也通过这4次立法听证会的实践逐渐完善(表1)。第1次听证会为2002年1月24日就单人才市场立法还是将人才和劳动力市场统一立法问题举办的《深圳经济特区人才市场管理条例(草案)》听证会,首次听证会就吸引了上百人参加,但在这次听证会的讨论环节,除职介机构代表、求职者代表、员工代表3名与《听证条例》直接利益相关的代表参与讨论外,只有一名普通民众参与了讨论,认为“只有立法,求职者的权益才有保证”。<sup>[11]</sup>第2次听证会为2003年7月15日因机动车停放管理体制运行过程中遇到的问题举办的《深圳市机动车停放管理条例(草案)》听证会,这次听证会尽管参与人数没有第一次听证会多,而且在公开报名阶段遇到报名人数较少的问题,据统计最终有18名陈述人和30名旁听者参会,<sup>[12]</sup>但陈述人除6名政府部门负责人外,其余12名陈述人全部为通过自愿报名筛选确定的个人陈述人,且多数旁听者也都参与了讨论,普通民众的参与机会在这次听证会中有所增加。最终本次听证会也取得了较为理想的成效,深圳市人大根据听证会提出的建议,对《听证条例》进行大幅修改,改动多达80余处。<sup>[13]</sup>第3次听证会是2003年9月9日因是否需要禁止摩托车在特区内行驶的问题举办的《深圳经济特区道路交通管理处罚条例(草案)》听证会,这次听证会决定着深圳特区内的5万辆摩托车是否能继续使用,引发全市民众强烈关注,也因此吸引了大量媒体和普通民众参与报名。听证会陈述阶段,除了深圳市交管局、公安局、法制局等有关部门负责人参与陈述外,参与陈述

的普通民众近20名,每个人都根据自己的实际情况阐述了观点,各方意见得到了充分表达。例如,深圳市农产品布吉批发中心副总经理杜建国就阐述了“禁摩”与深圳市青菜供给之间的关系。他根据自己的工作经验,指出占深圳市场的90%、每天交易量达1500吨以上的蔬菜供给都是由菜农通过摩托车运输的,由于深圳市对摩托车的整治,引致深圳市蔬菜价格增长了22.9%,他认为“禁摩”不应搞一刀切。针对农产品生产的实际,宜开设一条“绿色通道”。<sup>[14]</sup>第4次听证会是2008年9月9日因无线电管理混乱无序问题而举办的《深圳经济特区无线电管理条例(草案)》听证会,这次听证会首次引入辩论机制,吸引包括律师、电信运营商、无线电产品商、经销商、无线电爱好者等数百名民众参与,并且会议过程被全程直播,社会公民参与立法热情空前高涨。

除立法听证会外,这10年间深圳市人大还在立法座谈会、论证调研等方面展开了探索。例如,在审议《深圳经济特区和谐劳动关系促进条例》时,法制委员会多次组织座谈会,前往各个基层政府机关、事业单位和企业进行调研,全面了解基层政府管理人员、基层公务员、企业领导、企业员工等关于加班时间、加班工资等问题的态度,最终形成了独具深圳特色的劳动保护法规;审议《深圳经济特区道路交通安全违法行为处罚条例》时,法制委员会专门到交管局听取交管局各大队一线民警的意见;就审议《深圳经济特区消防条例》中火灾公众责任强制保险问题,常委会领导率法制委员会和市消防局等有关人员,专程前往北京向全国人大法工委请示;对《深圳市建筑废弃物减排与利用条例》中关于“一次性装修”的

问题,召集专家和社会各界代表反复论证和讨论,并推迟审议,保证立法的科学和民主。同时,法制委员会还积极组织委托立法调研,与深圳大学法学院、市法制研究所、北京大学宪法行政法研究中心分别签订了《社区建设条例》《深圳市制定法规条例》《行政程序条例》等法规的委托立法调研协议。

整体而言,在这10年间,深圳市人大开始重点探索较为全面的立法参与,鼓励公民参与立法,并在制度保障和参与形式两方面均取得了一定的成绩,但仍存在着一些问题。首先,立法听证会作为这一时期少有的能直接有效保障普通民众参与立法的制度,在这10年间也只举办了4次,特别是有3次听证会举办于2002年和2003年,之后仅在2008年举办过一次。尽管在这一时间段内深圳市人大常委会举办的立法听证会次数仍然在全国位于首位,但与其这10年制定72部法规、修订修正86部法规的情况相比,还是显得不足。有学者认为这和当时听证会组织成本高昂,立法机关热情有限有很大的关系。<sup>[15]</sup>此外,在当时有一定数量的专家学者和民众质疑这种立法听证会有“表演”的性质,如有学者认为律师团代言各方利益参加立法听证会实际上剥夺了有关利益主体表达意见的机会,而普通市民能做的基本上只有旁听。<sup>[16]</sup>还有学者认为深圳人大通过刻意模糊的立法听证事项范围来回避社会普遍关注的热点、难点问题,如在《深圳经济特区无线电管理条例(草案)》听证会中,深圳人大选择了一个相对冷门的话题讨论从而减小立法听证程序中的观点分歧,从而将地方人大立法听证程序异化为“为了听证而听证”<sup>[17]</sup>。此外,这段时期除立法听证会之外,深圳市人大也并没有其他制度能够直接保障公民的立法参与;立法规划缺乏民主基础、立法后评估缺少制度安排,公民参与内容广度和深度都尚有欠缺,这都是这段时间内深圳市人大立法的一些潜在问题。

### 3. 快速发展阶段(2010年至今)

为解决长期以来困扰深圳的特区内外发展

不平衡、特区发展空间局限和“一市两法”等问题,2010年深圳经济特区范围扩大到深圳全市,从此深圳经济特区立法权和较大的市立法权适用范围重合,“一市两法”问题宣告终结。同年6月,第五届深圳市人大及常委会经选举依法产生,新一届人大常委会在深圳市人民代表大会第一次会议上明确指出,未来深圳市人大的工作重心为“要健全常委会基层调研、联系代表、人大信访、市民旁听代表大会和常委会会议、征询人民群众意见和反馈等各项制度,扩大人民群众对立法、监督、重大事项决定的有序参与”。上述背景为深圳市公民立法参与的发展创造了有利条件,各项立法参与制度迎来快速发展,其发展具体体现在以下几方面。

其一,立法听证会制度逐渐规范化、常规化。自2013年1月召开《深圳经济特区控制吸烟条例(修订草案稿)》立法听证会以来,深圳共举办23次立法听证会,年均3.3次,其数量位居全国之首(表2)。经过长期的实践,这一立法参与制度已经基本达到规范化、常规化。根据《深圳市行政听证办法》规定,这期间进行的所有听证会都能在深圳市法制办及相关网站提前1个月发布公告,公开听证会预计的听证议题、听证参加人组成和产生方式、听证报名办法和其他有关事项。听证议题部分均能做到提前公开本次听证会希望听取社会各界意见和建议的问题大纲,增强了立法听证的针对性和可操作性,并且历次听证会的主要问题和听证情况报告等内容都会撰写为听证报告公开发布在相关网站,做到及时反馈,而且自《深圳市民用轻型无人驾驶航空器管理办法(征求意见稿)》听证会之后,历次听证会报告均如实报告了参与听证市民代表的发言情况,特别是陈述意见是否采纳的反馈也公布于众,立法公开的原则得到了有效落实。同时,为保证普通民众参与听证会的机会平等,在根据市民报名的先后顺序、行业特点、专业门类遴选出具体名单后,会将选择情况和名单全部公开在相关网站。深圳市人大及政府有关部门通过完善立法听证会资讯的公开

制度、保证听证代表的遴选制度、确立立法听证实时记录,会后反馈报告,这一完整的闭环流程  
 证报告的反馈制度。做到会前公开信息,会中 也使得立法听证会规范化程度大幅提升。

表2 2010年—2021年深圳市召开立法听证会情况

时间	地方性法规草案	陈述人情况
2013年1月24日	《深圳经济特区控制吸烟条例(修订草案稿)》	组织机构推荐代表3名、市民代表8人
2013年10月22日	《深圳经济特区绿化和公园条例(草案稿)》	市人大代表和政协委员4名,市民代表5-8名,园林企业代表2名,规划和国土委员会代表1名,市、区城管局代表4名
2013年11月26日	《深圳经济特区无偿献血条例(修订稿)》	无偿献血者代表5名、市民代表5名、政协委员1名、专家代表1名、部门代表3名
2013年11月15日	《深圳市亚硝酸盐监督管理若干规定(修订稿)》	市人大代表2名、市政协委员3名,市民代表5名,企业代表5名,监管部门代表6名、律师5名
2014年4月11日	《深圳经济特区食品安全条例(征求意见稿)》	市人大代表4名、市政协委员2名,市民代表5名,相关从业人员代表15名,监管部门代表7名
2014年7月25日	《深圳市城市轨道交通运营管理办法(草案稿)》	市人大代表2名、市政协委员2名、市交通委和市轨道办代表各4人、市民代表8名
2014年10月24日	《深圳市生活垃圾减量和分类管理办法(草案稿)》	市人大代表2名、市政协委员2名、市民代表7名,部门代表7名、生活垃圾收运、处理企业代表2名、生活垃圾分类试点单位代表2名、物业管理协会及物业服务企业代表3名
2015年12月30日	《深圳市校车安全管理办法(征求意见稿)》	市民代表5名、校车服务提供者代表5名、市教育局代表1名、市交通运输委代表1名和市公安交警局代表1名
2016年5月5日	《深圳市公共信用信息管理办法(征求意见稿)》	线下:市人大代表和政协委员4名,市民代表5名,企业代表4名,政府部门代表4名 深圳市法制办微信平台:50名微信网友
2016年8月30日	《深圳经济特区医疗急救条例(征求意见稿)》	深圳市法制办微信平台:最高峰在线人数为56人,平均在线人数稳定在40人左右
2016年9月21日	《深圳经济特区环境保护条例(修订征求意见稿)》	深圳市法制办微信平台*
2016年10月28日	《深圳市机动车道路临时停放管理办法(修订征求意见稿)》	深圳市法制办微信平台**
2016年11月4日	《深圳市网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(征求意见稿)》	深圳市法制办微信平台:网约车企业代表6名、本市巡游出租车企业代表6名、市民代表不超过80名(均为线上代表)
2016年12月22日	《深圳经济特区加强知识产权保护工作若干规定(修订征求意见稿)》	深圳市法制办微信平台***
2017年11月23日	《深圳市民用轻型无人驾驶航空器管理办法(征求意见稿)》	深圳市法制办微信平台:39名市民、5家机构参加(16名市民、4家机构发表意见和建议)
2017年11月29日	《深圳市城市照明管理办法(征求意见稿)》	深圳市法制办微信平台:49名市民参加(25名市民发表意见和建议)
2018年1月15日	《深圳经济特区物业管理条例(修订草案征求意见稿)》	“深圳法制”微信公众号:130名市民、7家机构参加(53名市民、6家机构发表意见和建议)
2018年3月23日	《深圳市房屋使用安全管理规定(征求意见稿)》	“深圳法制”微信公众号:37名市民、7家机构参加(16名市民、4家机构发表意见和建议)
2018年7月16日	《深圳市电动自行车管理若干规定(征求意见稿)》	“深圳法制”微信公众号:70名市民、30家机构参加(38名市民、25家机构发表意见和建议)
2018年8月23日	《深圳市建筑废弃物管理办法(征求意见稿)》	“深圳法制”微信公众号:31名市民、13家企业参加(15名市民、9家企业发表意见和建议)
2018年9月6日	《深圳市校外托管机构管理办法(征求意见稿)》	“深圳法制”微信公众号:53名市民、5所学校、12家机构(36名市民、3所学校、10家机构发表意见和建议)
2019年7月16日	《深圳市人才住房建设和管理办法(征求意见稿)》	“深圳法制”微信公众号:70名市民、4家机构参加(42名市民、2家机构发表意见和建议)
2019年12月9日	《深圳经济特区互联网租赁自行车管理若干规定(草案稿)》	市民代表7名、市人大代表2名、市政协委员1名、互联网租赁自行车经营者代表4名

注:\*、\*\*、\*\*\*资料未提供陈述人员详细情况

随后,《深圳市公共信用信息管理办法(征求意见稿)》(2016年)创造性地采用了现场听证和网络听证同步进行的方式,这也是全国首例微信立法听证会。线下部分有市人大代表、政协委员、部门代表、企业代表和市民代表共19人参加。微信平台收到了近百人的报名。市法制办筛选出具有代表性的50名微信网友作为微信听证陈述人,包括专家教授、律师、从事信用的专业人士、IT人员、社会工作者、企业高管等社会各界人士,实现了立法充分听取各方面意见的目的。由于网络人数参与众多,这次听证会收到了相当多的修改意见和建议,取得了非常好的成效,围绕公共信用信息的录入、征集、披露、使用等议题进行线上线下互动,共收集意见130条,并最终采纳83条。自此,深圳立法听证会在经过早期“闭门会议”形式和小范围允许遴选后市民代表参与之后,此后深圳召开的立法听证会基本都采用了“线上+线下”或只在线上召开的模式,这一全新尝试使得公民参与立法的机会大大增加。例如,《深圳经济特区物业管理条例(修订草案征求意见稿)》(2018年)立法听证会有130名市民代表参与,80多名市民旁听,其中53名市民代表发言;《深圳市人才住房建设和管理办法(征求意见稿)》(2019年)更是吸引了300多名市民报名参与。普通民众在立法听证会中的参与比重大幅提高。同时,因为创新的听证方式摆脱了传统立法听证会的各项束缚,深圳召开立法听证会也逐渐常规化,基本满足“逢法必听”,立法听证会已经成为深圳人大立法的一项必经程序。

其二,利用现有人大代表联络站,建立基层立法联系点制度,普通民众参与立法活动有了基础载体。2014年10月,党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求“深入推进科学立法、民主立法。加强人大对立法工作的组织协调,健全立法起草、论证、协调、审议机制,健全向下级人大征询立法意见机制,建立基层立法联系点制度,推进立法精细化”,为更好地落实开门立法、科

学立法、民主立法,进一步扩大公民参与立法的途径提供了制度保障。2014年11月25日,深圳市人大常委会在龙岗区愉园社区代表联络站成立全市首个基层立法联系点,其他141个人大代表联络站随即也建设成为基层立法联系点,人大代表联络站和基层立法联系点合署办公,同时在街道人大工委的协助下,各社区立法联系点建立规范化的立法信息数据库,通过在物业小区、居民小组、工厂企业设立兼职联络员的方式收集来自基层的立法建议。<sup>[3]</sup>截止2021年年底,深圳市人大常委会已经在全市共设立242个基层立法联系点,数量在全国位居前列。

2017年7月,深圳市原法制办也同时在全市范围内的街道、社区、科研院所、企事业单位、社会团体、中介组织中遴选出包括深圳市留学生创业园、宝安区航城街道办等12个具有鲜明区域和行业代表性的单位成为第一批深圳市政府法制工作立法联系点,主要针对政府起草的法规、规章、草案提出意见和建议,收集反馈法规实施中存在的问题。2019年,深圳市司法局又邀请了深圳市律协等行业协会、商会,奥比中光、天安云谷等各类企业,大鹏新区葵涌办事处等基层街道和社区,扩增政府立法工作联系点。<sup>[18]</sup>人大基层立法联系点和政府立法工作联系点双管齐下,民众的立法诉求能够及时反馈,民愿、民情、民意得到充分反映和表达,民众参与立法活动有了制度载体。

同时,为了建立健全深圳市人大常委会立法联系点工作制度,保障各立法联系点认真履行工作职责并有效开展工作,扩大社会各方对立法活动的有序参与。2016年《深圳市人大常委会立法联系点管理方法》颁布执行,在该管理方法的指导下,深圳各区人大常委会也都通过了本区关于立法联系点的相关规定,并且根据本区实际情况进行了创新性的联系点建设。以福田区为例,2018年《福田区社区立法联系点工作办法》印发执行,从工作职责、机构与组织、工作流程、会议制度及组织保障明确了福田区立法联系点的工作细则。根据其规定,为



保障立法工作实效,福田区在每个立法联系点成立了“社区立法议事会”,按要求,议事会设会长一名,副会长一名,组成人员由挂点社区的人大代表、法制和内务司法工委委员、相关行业专家学者、居民代表以及其他具有一定法律知识、热心社会管理、综合素质较高的人员组成。主要针对涉及民生的法规条例展开立法征集座谈会,广泛听取民情民意。<sup>[18]</sup>这一社区立法议事会活动也取得了较显著的成效。2016年以来,福田区人大借助社区立法联系点,共协助市人大对70余项法规草案征集修改意见500余条,有效助力科学民主立法。协助开展立法后评估,就《深圳经济特区道路交通安全违法行为处罚条例》深入社区立法联系点了解法规实施效果,评估法规执行情况,提出26条改进执法工作建议和修法建议。特别是2019年,福田区各立法联系点协助征集《深圳经济特区物业管理条例》《深圳经济特区生活垃圾分类管理条例》《深圳经济特区股份合作公司条例》等法规条例的修改意见,前后共召开了23场意见征集座谈会,参加人数达459人,为市人大提供了300余条有建设性的立法建议。

其三,开门立法贯穿立法全过程,从法规的立项、起草,到审议、修改、评估各阶段充分征求民意。除立法听证会和基层立法联系点外,深圳市人大还通过公开法案征求意见、立法调研、立法座谈会、论证会等常态化制度有效保证立法过程的公民参与,让社会各界充分反映意见和诉求。例如,深圳市人大在制定《深圳经济特区文明行为促进条例》中,共计开展了3轮民意调查,先后召开了4次立法论证会,回收调查问卷30余万份,吸纳各方意见对条例修改11次;就《深圳经济特区养老保险条例》《深圳经济特区居住证条例》《深圳经济特区道路交通安全管理条例》等立法,多形式、大规模地深入征求意见,如养老保险条例和居住证条例分别收集到意见5000多条,道路交通安全条例收集到意见10000多条,保证制定的法规更加符合人民群众的意愿和要求。自2014年起,

深圳市司法局就在其官网公开发布立法项目意见征集的信息,深圳市民可以通过官网投递、信函邮寄、电子邮件等方式对年度立法规划、立法草案、修改法规和废止法规等表达意见(图2)。2015年以来,立法项目意见征集年均数量达20.4条,基本上与深圳市民密切相关的法规均进行了公开的意见征集。并且深圳市司法局将通过互联网公开征集收到的所有信息整理公布,对于哪些意见采纳或部分采纳,哪些意见并未采纳,未被采纳的理由都给出了详细的说明和解释,也极大程度上保证了公民参与立法的积极性。

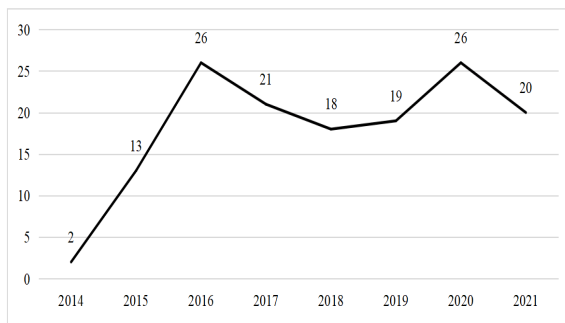


图2 深圳市司法局网上立法意见征集项目数量(单位:项)  
(截至2021年12月31日)

进一步,深圳市政府于2015年批准通过了《深圳市政府规章实施后评估办法》(以下简称《评估办法》),基本上符合该《评估办法》要求的现行法规,都能按照一定的流程做到立法后有效评估,从合法性、合理性、协调性、可操作性、实效性和规范性等方面作出评估结论。以《深圳市校外午托机构管理方法》立法后评估为例,深圳市法制办同深圳市教育局首先组成立法后评估小组,之后商请民政局、市场和监管委、公安消防局、市城管局等主管部门征求意见,分别邀请了校外午托机构和义务教育学校负责人,市、区、街道主管部门相关负责人,市人大代表、政协委员、有关专家召开3场座谈会,并通过市教育局学校安全信息互联网渠道,收集了学校安全负责人问卷441份、实地走访校外午托机构,收集661份问卷、通过市法制办官方网站和微信公众号等网络平台收

集学生家长有效问卷129,935份。<sup>[19]</sup>在汇总、分析立法后评估工作所征得各类意见建议的基础上,评估小组草拟了立法后评估报告初稿,并通过反复修改和完善最终形成了立法后评估完整

报告(图3)。<sup>[20]</sup>公民是法规实施的最深切感受者,通过有效吸收公民对法规实施的评价,不仅保证了公民立法的有序参与,也确保了立法后评估的客观性。

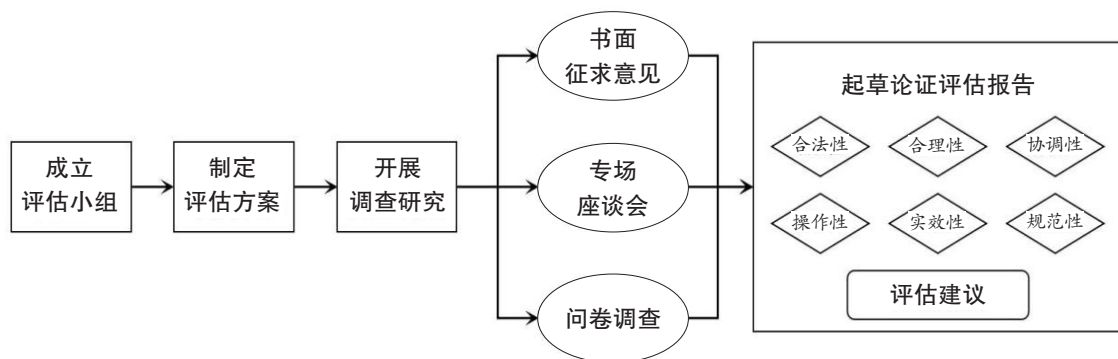


图3 深圳市立法后评估的实施流程

### 三、深圳市地方立法公民参与机制的主要特点

深圳的地方立法工作经过近30年的发展,已经初步完成了从强调有法可依到强调立法程序的科学性、民主性,从立法的数量扩张到立法的质量提高,从单纯的部门立法模式到引导社会公众广泛参与的过程。<sup>[6]</sup>深圳市人大在地方立法保障公民参与业已取得了一定的成绩,这与其发展过程中充分的条件保障有密切的关系。深圳市地方立法公民参与机制能否在全国范围内进行推广是一个具有现实意义的重要问题。有学者提出,经济发展水平和公共财政能力,基层治理体制机制创新的政治空间和人民群众的参与意识与参与文化浓厚等3个方面的条件可能会影响地方立法公民参与机制的产生、持续和扩散。<sup>[21]</sup>本文认为,除了上述3个条件外,还有以下3个方面特点保障了深圳地方立法的公民参与:

第一,通过出台一系列保障公民立法参与的法规规章,公民参与立法的制度化水平较高。《立法法》第6条指出,“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,坚持立法公开,保障

人民通过多种途径参与立法活动。”但目前仍缺乏具体的可操作性与规范性。公民参与程序的完善是科学立法、民主立法的必要保证,自1999年深圳市人大计划预算委员会制订了全国首个地方人大的部门立法听证规则《深圳市人大计划预算委员会听证制度》以来,深圳特区在近30年的立法实践中已经逐渐建立起了一套完善的公民立法参与规章体系(表3)。通过出台有关法规规章,不仅保障了公民参与立法的权利,还有效完善了公民参与立法制度的操作情况,包括公民参与立法的具体范围与途径、相关参与主体的职责与工作细则、公众意见的受理和反馈方式;建立全面的立法信息公开制度,明确从立法规划、立项、起草、审议等环节立法机关公开所掌握信息资料的方式;健全回应公众立法意见的处理反馈机制,完善将公众传达的意见建议处理回应的标准;相关规章不仅由深圳市人大及其常委会发布,与立法相关的其他部门均有相应的规章,如深圳市人民政府明确了立法工作规程,使得在政府起草阶段,就开放了公民参与的可能,并且大量的立法听证会由市政府组织,进一步保证了公民立法参与的可操作性。

表3 深圳市保障公民立法参与的法规规章有关情况

实施时间	发布部门	法规规章名称	有关内容
1999年	深圳市人民代表大会计划预算委员会	《深圳市人大计划预算委员会听证制度》	明确了深圳市人民代表大会计划预算委员会进行价格听证的有关规定,规定“公民可以旁听听证会”。
2001年 (2019年修正)	深圳市人民代表大会常务委员会	《深圳市制定法规条例》	“法规案有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整,需要进行听证的,应当召开听证会,听取有关基层和群体代表、部门、群团组织、专家、人民代表大会代表和社会有关方面的意见。”
2002年 (2019年修正)	深圳市人民代表大会常务委员会	《深圳市人民代表大会常务委员会听证条例》	从听证提起、听证主体、听证会程序、听证报告等若干方面明确了立法听证的详细规定。
2006年 (2022年修正)	深圳市人民政府	《深圳市行政听证办法》	从听证提起、听证主体、听证会程序、听证报告等若干方面明确了深圳市行政机关、法律法规授权的组织和行政机关依法委托的组织需要组织行政听证的详细规定。
2006年 (2019年修正)	深圳市人民代表大会常务委员会	《深圳经济特区改革创新促进条例》	条例明确指出,对涉及公共利益的重大改革创新,有关单位应当举行听证会,听证会的有关情况应当向社会公布,听证意见应当作为决策的主要依据。涉及公共利益的重大改革创新,有关单位在正式表决之前将方案或方案要点向社会公示。有关部门应该及时回复群众提出的改革意见,在进行重大改革时应通过论坛、座谈等形式组织公众研究讨论。应当吸收一定比例的公众代表参加,并向社会公开评估过程和评估结果。
2009年	深圳市人民代表大会常务委员会	《关于科学立法、民主立法的若干意见》	将科学立法、民主立法制度化。对于法规中的重要制度,尤其是涉及社会民生的关键制度,充分调研论证,乃至举行听证会,并将调研、论证、听证的结果作为审议法规的重要参考因素。
2014年	深圳市人民代表大会常务委员会	《深圳市人大常委会关于在立法工作中进一步发扬民主的规定》	“常委会在立法过程中,应当坚持民主立法的价值取向,通过信息公开、公开征求意见,召开座谈会、论证会、听证会、开展问卷调查、专题调研、市人大代表列席和市民旁听常委会会议等多种途径和方式,保障社会各方有序参与立法。”
2016年	深圳市人民代表大会常务委员会	《深圳市人大常委会立法联系点管理方法》	明确深圳立法基层联系点的选定条件、选定范围、选定程序、工作任务以及工作方式方法等内容。
2019年	深圳市人民政府	《深圳市人民政府立法工作规程》	第四章第二节征求意见一节明确市政府立法工作机制制定法规规章征求意见稿,广泛征求社会各界意见的有关要求;第三节听证会一节明确了市政府立法工作机制组织召开听证会的有关办法。

第二,深圳市人大及其常委会高比例的先行性立法特点决定了立法过程中需要公众的广泛参与。深圳市人大及其常委会在近30年的立法实践中,充分发挥特区立法的“试验田”作用,不仅制定的法律法规数量在全国居于首位,而且制定的特区法规有很多是在国家尚无立法先例的情况下,借鉴国外和香港的成功经验先行先试的。<sup>[22]</sup>这些先行先试和创新变通类的法规占深圳市人大及其常委会制定法律法规的7成以上(图4),有效填补了相关领域的法律空白,特别是为国家和地方在市场经济建设、社会公共事务和现代化城市管理等方面的立法提

供了足量的立法经验。由于这些法规在制定时多由深圳特区率先试验和探索,在国内并无参考依据,使立法更好地集中民智、体现民意、符合民心就显得尤为重要,因此深圳人大及其常委会在制定这些先行先试类法规时就更迫切的需要公民参与到立法环节之中。再者,深圳经济特区获得立法权初期以经济立法为重,随着市场主体的逐渐规范,市场要素的逐渐健全,近年来社会建设等领域已经成为深圳经济特区的发展重心。现行有效的法规中,例如深圳经济特区法规规定、议事规则等政治类法规仅占15%左右;文化类法规、社会类法规、生态文明类法规

则占现行有效法规数50%以上,此类法规与民生密切相关,同样需要听取民众的声音,获得民众的认可。<sup>[23]</sup>(P125)

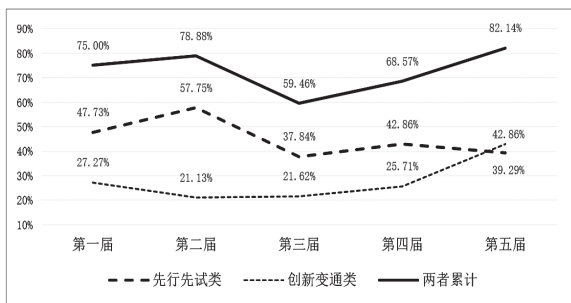


图4 深圳市人大立法类型分布情况 (单位: %)

第三,近年来随着以互联网为代表的新媒体技术的发展,公民参与立法的实效显著增强。新媒体技术不仅改变着人们的生活方式,也使人與人之间沟通的成本大幅降低。过去公民参与立法中长期存在信息公开不充分、参与积极性较低、参与途径有限等症结也随着新技术的有效使用而逐渐化解。前文提到,自2016年深圳市法制办就《深圳市公共信用信息管理办法(征求意见稿)》开始实行微信听证会以来,参与的市民人数较以往传统听证会大幅增加。并且法制办对于每次参加微信听证会且发言质量较高的代表均给予适当奖励,这也有效提升了公民参与的积极性。通过有关部门网站和微信公众号,在法规草案征求意见时,立法主体不仅可以公布法规草案条文,也对拟定草案的依据和文本进行详细的说明;对征求意见的处理结果也做到了完全公开,特别是民众提出的意见是否被采纳、不采纳的理由有哪些,都提供了具有说服力的解释,立法信息基本做到公开。再者,通过对新媒体技术的有效运用,人大代表在立法中的作用也越发突出。一方面,通过建立人大代表的“网络履职平台”,拓宽市民直接联系人大代表的渠道和范围,人大代表也能依靠此在立法过程中积极提出立法意见;另一方面,“代表大讲堂”“代表来了”等人大代表电视和网络直播听证会履职新形式的发展,<sup>[24]</sup>不仅能更好地发挥人大代表作用,也更有利于扩大立法公民参与。

## 四、总结

本文以既有的文献资料和调查资料为基础,回顾了深圳经济特区立法公民参与的历史发展和现状,就深圳经济特区立法公民参与的特点进行了分析。经过近30年的立法实践,深圳市人大及其常委会在保障公民立法参与的工作上已经取得了一定的成绩,深圳经济特区立法公民参与的内容越发深入,公民参与的形式不断扩展、公众意见也充分在法规中得到体现。参与立法进程逐渐成为了广大人民群众参与政治生活和地方治理过程中的一种常态化、制度化的参与形式。

当然,深圳经济特区公民立法参与仍有发展完善空间。例如,尽管深圳的民主建设一直走在全国前列,公众的参与意识较强,但与一些公民参与立法机制成熟的国家或地区相比,还有一定的差距。<sup>[6]</sup>这体现在与公众利益相关并不紧密的法规在开展意见征求时往往参与人数明显偏少,公众在立法参与过程中的选择性问题的亟需改善。

再者,尽管深圳市人大及其常委会在立法参与建设中设计了各种立法参与制度,但何种情况下选择何种制度,每种制度具体应如何影响立法,目前相关规范内容仍不明确,公民参与立法活动仍可能流于形式。此外,根据《立法法》和深圳市的有关规定,一个代表团或者10名以上代表联名,可以向市人大提出法规案供市人大审议,但深圳市从没有出现过这样的案例,深圳公民立法动议权建设相对滞后。建立完善公民立法动议机制,不仅能够有效地保障社会各阶层的参政权,也能够及时在立法过程中了解各个社会阶层的利益诉求。<sup>[25]</sup>这些问题在未来深圳的立法制度建设应该加以重视。

国务院于2019年通过的《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》中明确要求深圳应“全面提升民主法制建设水平。在党的领导下扩大人民有序政治参与,坚持和完善人民代表大会制度,加强社会主义协商民

主制度建设。”因此，只有坚持保证公众的立法参与权利，落实民主立法、科学立法的进程，才能丰富完善全过程人民民主的内涵，推进中国特色社会主义政治发展制度的发展。深圳乃至全国各地地方立法的公民参与问题，仍然值得学界长期关注和讨论。

### 参考文献：

- [1]唐娟. 地方立法民主发展的实证分析——以深圳市人大立法听证规则及其运行过程为分析对象[J]. 云南行政学院学报, 2004(4): 27-30.
- [2]周剑君. 地方人大立法听证程序存在的问题及其对策——以深圳市六次立法听证为样本[J]. 金陵法律评论, 2017(1): 175-183.
- [3]戴激涛, 杨世兰. 充分发挥街道人大工委在基层立法协商中的重要作用——以深圳龙岗街道人大工委的实践为例[J]. 人大研究, 2021(9): 28-32.
- [4]杨龙芳. 论深圳经济特区地方立法创新的历史、特色与前景[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2004(2): 5-9.
- [5]邹平学, 冯泽华. 中国特色社会主义先行示范区深圳法治建设的内在逻辑及立法进路[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2020, 37(4): 34-45.
- [6]陈少兵, 李朝晖, 张骁儒, 王为理. 深圳法治发展报告(2017)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.
- [7]杜志文. 《深圳经济特区住宅区物业管理条例》诞生记[J]. 中国物业管理, 2011(3): 48-49.
- [8]徐澜波, 李海涛. 透视我国价格听证制度[J]. 社会观察, 2004(3): 10-12.
- [9]米鹏民, 岳麓山. 深圳昨日首开立法听证会[EB/OL]. (2000-11-29) [2022-10-20]. <https://news.sina.com.cn/c/152169.html>.
- [10]陈家刚. 程序民主的实践——中国地方立法听证规则的比较研究[J]. 南京社会科学, 2004(3): 32-38.
- [11]张勋. 两市场该不该统一? 深圳首次立法听证会争得激烈[EB/OL]. (2002-01-25) [2022-10-20]. <https://>

[news.sina.com.cn/c/2002-01-25/455904.html](https://news.sina.com.cn/c/2002-01-25/455904.html).

- [12]普德法, 柴春芽. 深圳停车条例立法听证会激辩两个半小时[EB/OL]. (2003-07-16) [2022-10-20]. <https://auto.sohu.com/51/98/article211139851.shtml>.
- [13]李桂茹. 深圳机动车停放条例听证后修改80处[EB/OL]. (2003-08-07) [2022-10-20]. [http://zqb.cyol.com/content/2003-08/07/content\\_711374.htm](http://zqb.cyol.com/content/2003-08/07/content_711374.htm).
- [14]王巍. 深圳就修正道路交通管理条例举行听证会正反双方激辩特区“禁摩”令[EB/OL]. (2003-09-10) [2022-10-21]. <https://news.sina.com.cn/c/2003-09-10/1003723695s.shtml>.
- [15]徐琳. 中国立法听证制度在实践中的困难探析[J]. 社会科学家, 2010(4): 86-89.
- [16]廖盛芳. 听证不是听戏[J]. 粤海风, 2008(6): 71-72.
- [17]张玮. 深圳成立首批立法工作联系点[N]. 南方日报, 2017-07-31(SC02).
- [18]刘畅. 福田区率先全面推进基层立法联系点建设规范化[N]. 广州日报, 2019-12-12(SZA13).
- [19]姚卓文. 中小学生午餐午休管理办法年内将出台[N]. 深圳特区报, 2018-03-01(A06).
- [20]深圳市司法局. 《深圳市校外午托机构管理办法》立法后评估报告[EB/OL]. (2020-09-11) [2022-10-21]. [http://sf.sz.gov.cn/ztl/zflf/gzlfhpg/content/post\\_8083903.html](http://sf.sz.gov.cn/ztl/zflf/gzlfhpg/content/post_8083903.html).
- [21]孙龙. 基层人大协商如何提升治理效能——基于深圳创新案例的考察与分析[J]. 中央社会主义学院学报, 2022(1): 68-80.
- [22]陈硕, 王梓祺. 通过立法创新实现法治示范——“双区”时代深圳立法的经验、逻辑与使命[J]. 法治论坛, 2022(1): 33-48.
- [23]刘莘. 行政立法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [24]骆文智. 立足先行示范 勇于实践创新 推动人民代表大会制度与时俱进完善发展[J]. 人民之声, 2020(12): 16-19.
- [25]刘绍宇. 公民行政立法动议权之正当化功能分析[J]. 人民论坛, 2012(17): 48-49.

【责任编辑 刘绚兮】

## The Mechanism of Citizen Participation in the Legislation of Shenzhen Special Economic Zone

QIN Bowen

**Abstract:** Citizen participation in local legislation is an important institutionalized form of citizen political participation in China, and it is a necessary requirement to realize people's democracy and promote the construction of the rule of law. This paper takes the Shenzhen Special Economic Zone (SEZ)

(下转第59页)